

University of Groningen

Onderwijsvrijheid en decentralisatie

Nap, Mentko

Published in:
Vertrouwen in de lokale rechtsstaat

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Nap, M. (2018). Onderwijsvrijheid en decentralisatie. In M. Duchateau, & A. Tollenaar (editors), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk* (blz. 61-78). (Governance & Recht; Vol. 16). Boom Juridisch.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Onderwijsvrijheid en decentralisatie

Mentko Nap

1. Introductie

Deze bijdrage draait om de vraag welke ruimte de Nederlandse Grondwet biedt om onderwijsbeleid tot gemeentelijke aangelegenheid te maken. Die vraag is in toenemende mate relevant en urgent. Enkele jaren geleden uitten wethouders van grote steden hun zorg over tekortschietende onderwijskwaliteit. Zij vonden dat gemeentebesturen bevoegdheden moesten krijgen om op te kunnen treden tegen zwakke scholen.¹ Dit pleidooi kreeg in 2015 de wind in de rug toen de jeugdzorg en het arbeidsmarktbeleid werden gedecentraliseerd. Geredeneerd vanuit die beleidsterreinen en de hang naar integraliteit ligt gemeentelijke bemoeienis met het onderwijsbeleid immers voor de hand.² Het is dan ook niet zo vreemd dat in diverse partijprogramma's die voor de parlementaire verkiezingen van 2017 zijn geschreven, decentralisatie van onderwijsbeleid werd voorgestaan.³ Ook de Onderwijsraad heeft zeer onlangs een duit in het zakje gedaan door op te roepen tot (een vorm van) decentralisatie van onderwijsbeleid.⁴ Het is evenwel niet op voorhand duidelijk of de Grondwet het voeren van gemeentelijk onderwijsbeleid toestaat. Om op die vraag antwoorden te formuleren, schets ik hieronder in paragraaf 2 eerst hoe momenteel de bevoegdheden tot het voeren van onderwijsbeleid belegd zijn. In de daaropvolgende twee paragrafen breng ik in beeld wat het constitutionele kader voor decentralisatie is. Eerst wordt gezien wat de Grondwet bepaalt over de taakverdeling tussen de verschillende Nederlandse overheidslagen en over het bewerkstelligen van wijzigingen in die taakverdeling. Vervolgens sta ik in paragraaf 4 stil bij de normering op decentralisatiebeleid die uitgaat van de nationale grondrechten. Daarbij ligt de nadruk op de vrijheid van onderwijs. Ten slotte kies ik in paragraaf 5 positie in het debat over de rechtmatigheid en de wenselijkheid van decentralisatie van het onderwijsbeleid.

2. De bestuurlijke organisatie van het onderwijs

Laat ik eerst toelichten wat ik bedoel met “het onderwijs”. De Nederlandse onderwijssector is een verzameling van diverse typen onderwijs. Die typen kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld: te denken valt aan classificaties op grond van de wijze van bekostiging (publieke middelen of privaat gefinancierd onderwijs) of op grond van niveau en leeftijd (algemeen vormend onderwijs, beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs). Buitendien is er ook nog de enorme variëteit aan educatie in vaardigheden en wetenswaardigheden, zoals creatieve cursussen of scholing ten behoeve van hobby's. Hoewel al die vormen van educatie binnen het bereik van de grondwettelijke term “onderwijs” vallen, doel ik in deze bijdrage enkel op de onderwijssector in de betekenis die het normale spraakgebruik daaraan hecht. Specifieker wil ik me beperken tot het onderwijs dat uit publieke middelen wordt betaald en waaraan door het overheidsgezag specifieke eisen zijn gesteld.

¹ Zie bijvoorbeeld het pleidooi van de Rotterdams wethouder Geluk in Davids en Laemers 2009, p. 69-78. Geluk kreeg bijval van diverse lokale bestuurders, zie *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 615 en het bericht “Bestuur Amsterdam dreigt met sluiting moslimschool”, *de Volkskrant* 18 augustus 2009, p. 3.

² In die zin ook Raad van State 2016, in het bijzonder p. 36-37.

³ De verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en D66 bevatten voorstellen voor meer of minder vergaande decentralisatie van het onderwijsbeleid.

⁴ Onderwijsraad 2017.

Het bevoegd gezag dat een school in stand houdt, draagt als eerste verantwoordelijkheid voor de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs. In het geval van een openbare school is dat bevoegd gezag het gemeentebestuur of een rechtspersoon die daarvoor door de gemeente is opgericht.⁵ Die laatste mogelijkheid is in de jaren '90 geïntroduceerd om tegemoet te komen aan de kritiek dat het gemeentebestuur als beleidsmaker en instandhouder een dubbele pet droeg. Met verzelfstandiging van het openbaar onderwijs worden die rollen gescheiden.⁶ Een school kan ook uitgaan van particulier initiatief. Doorgaans wordt daartoe een vereniging of een stichting opgericht. Deze rechtspersoon biedt bijzonder onderwijs aan.⁷ Veruit de meeste leerplichtige kinderen bezoeken een bijzondere school.⁸

Een instelling die onderwijs aanbiedt, handelt bepaalt niet in een vacuüm. Zowel de openbare als de bijzondere scholen zijn voorwerp van intensief overheidsbeleid.⁹ Naar de huidige stand van zaken is dat beleid eerst en vooral een Haagse aangelegenheid. Te denken valt aan de voorwaarden voor bekostiging uit publieke middelen, de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van de docenten en het bepalen van het curriculum. Het toezicht op de naleving van veel wettelijke verplichtingen is belegd bij de Inspectie van het Onderwijs, die onder de minister van Onderwijs ressorteert.¹⁰

Gemeenten hebben vooralsnog vooral taken in de sfeer van de huisvesting, het leerlingenvervoer, onderwijsachterstandenbeleid en het toezien op de naleving van de leerplicht.¹¹ Daarbij bestaat voor die gemeenten maar zeer beperkt ruimte voor het maken van eigen keuzes.¹² In toenemende mate ervaren gemeenten ongenoegen met het feit dat hun taken en bevoegdheden op het terrein van het onderwijs zich beperken tot uitvoering, coördinatie en facilitering van randvoorwaardelijke en bovenschoolse zaken.¹³ Als gevolg van dat ervaren ongenoegen zijn gemeenten gaan experimenteren met alternatieve vormen van sturing op onderwijskwaliteit. Zolang de gemeente kan hardmaken dat ze een belang heeft en de interventies niet zijn voorbehouden aan bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, bestaan daarvoor wel mogelijkheden. Volgens het Haagse gerechtshof handelt een stadsbestuur niet onrechtmatig als het de ouders van kinderen op een door de Inspectie negatief beoordeelde bijzondere school oproept om de leerlingen bij een andere school aan te melden.¹⁴ Gemeenten willen meer armslag, zoals ook blijkt uit de bij noot 1 opgevoerde bronnen. Kan binnen de grenzen van het constitutionele recht de onvrede over ontoereikende lokale zeggenschap worden weggenomen door (meer) onderwijsinhoudelijke bevoegdheden over te dragen aan gemeenten? Hieronder ga ik eerst na wat in algemene zin het grondwettelijke kader voor decentralisaties is.

⁵ Zie art. 47 en 48 van de Wet op het primair onderwijs (verder: Wpo) en art. 42a en 42b van de Wet op het voortgezet onderwijs (verder: Wvo).

⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 139, nr. 3, p. 4.

⁷ Zie art. 1 van de Wpo en art. 1 van de Wvo.

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/38/ruim-70-procent-leerlingen-naar-bijzonder-onderwijs>.

⁹ Daarover Bronneman-Helmers 2011 en het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6.

¹⁰ Zie art. 2 van de Wet op het onderwijstoezicht.

¹¹ Zie voor het primair onderwijs respectievelijk art. 91 Wpo, art. 4 Wpo, art. 165 e.v. Wpo en art. 16 Leerplichtwet 1969.

¹² In die zin nog de regering in *Kamerstukken II* 2012/13, 33 618, nr. 3, p. 2-3.

¹³ Dorenbos, Van Dijken en Korthals 2012, p. 13-17; Onderwijsraad 2017, p. 15.

¹⁴ ¹⁴ Gerechtshof 's-Gravenhage 7 juli 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI9947.

3. Het grondwettelijke kader voor decentralisaties: de gemeentelijke huishouding

De taakverdeling tussen de nationale, de regionale en de lokale overheden is in Nederland niet onveranderlijk. Er kan worden geschoven met bevoegdheden, en overheden kunnen taken aan zich trekken. Dat dit soort bewegingen mogelijk zijn, is de directe consequentie van de Nederlandse staatsvorm. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben de diverse overheden eigen taken en bevoegdheden, maar kunnen ze ook worden verplicht uitvoering te geven aan wat van hogerop wordt verordonneerd. Het eerste, de eigen bevoegdheden, noemt art. 124, eerste lid van de Grondwet de “huishouding” van provincies en gemeenten. Die wordt aan de eigen bestuursorganen “overgelaten”. Het tweede, de inschakeling door hogere overheden, wordt in het tweede lid van art. 124 van de Grondwet aangeduid als het vorderen van regeling en bestuur. Vaak wordt ook gesproken van autonomie en medebewind.¹⁵

De uitgangspunten voor de inrichting van provincies en gemeenten zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Grondwet. Het hoofdstuk heeft slechts betrekkelijke normatieve inhoud en betekenis.¹⁶ Zo zwijgt het over de vraag wat de decentrale huishouding precies omvat. Als het aan de regering had gelegen, was het begrip bij de grondwetsherziening van 1983 geschrapt.¹⁷ Zij hoorde er de echo in van een inmiddels verlaten idee dat staat, provincies en gemeenten afzonderlijke kringen vormden die in hoge mate autonoom zouden moeten kunnen functioneren. Al bij het schrijven van de eerste Provinciewet (1850) en Gemeentewet (1851) zag de wetgever in dat het ondoenlijk is om uit te maken welke taken tot de exclusieve zeggenschap van gemeenten of provincies gerekend zouden moeten worden. Met de opkomst van de verzorgingsstaat werd deze driekringenleer definitief obsoleet.¹⁸ Dat de Grondwet desondanks nog altijd spreekt van de huishouding van gemeenten en provincies, is te danken aan amendering door de Tweede Kamer.¹⁹ Met het handhaven van die term is bedoeld uit te spreken dat provincies en gemeenten een originele bevoegdheid hebben en dat bemoeienis daarmee een bijzondere rechtvaardiging verdient. Wie zegt dat huishouding en autonomie de gemeenterechtelijke vertaling zijn van wat in andere rechtsgebieden “subsidiariteit” heet, heeft de kern zo ongeveer wel getroffen.²⁰

Ondertussen bestaat de bescherming van de gemeentelijke en de provinciale huishouding vrijwel uitsluitend uit het vereiste dat een wettelijke grondslag moet bestaan voor het aantasten van autonomie en het vorderen van medebewind.²¹ Het realiseren van het decentralisatiebeginsel, dat vergt dat alles wat decentraal belegd kan worden ook decentraal belegd móét worden, is daarmee volledig afhankelijk van de luimen van de wetgever. Het grondwetshoofdstuk over decentralisatie biedt, met andere woorden, hoegenaamd geen stimulans of belemmering voor de wetgever die overweegt gemeenten primair verantwoordelijk te maken voor het onderwijsbeleid.

4. Het grondwettelijke kader voor decentralisaties: grondrechten

De nationale grondrechtencatalogus biedt meer houvast voor het beoordelen van de rechtmatigheid van decentralisatie van onderwijsbeleid. Naar aanleiding van de decentralisaties in het sociale domein is er op gewezen dat de wetgever bij het overhevelen van taken en bevoegdheden van rijk

¹⁵ Hierover Zijlstra 2009, p. 237-239.

¹⁶ Bovend'Eert e.a. 2011, p. 327-336.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 990, nr. 3, p. 1.

¹⁸ Over deze ontwikkelingen Dölle, Elzinga en Engels 2004, p. 15-32; zie ook Koning 2000a en 2000b.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 19.

²⁰ In die zin ook Konijnenbelt 1995, p. 26.

²¹ Nehmelman 2013; Bovend'Eert e.a. 2011, p. 53-61.

naar gemeenten de grenzen van wat hij vermag heeft opgezocht en wellicht overschreden.²² Zowel verdragsrechtelijke als grondwettelijke grondrechten stellen grenzen aan de keuzevrijheid van de decentraliserende wetgever. Ik beperk mij hier tot de nationale grondrechtencatalogus, in het bijzonder de onderwijsvrijheid.

4.1. Normering door grondwettelijke grondrechten

Op ten minste twee manieren stelt de grondrechtencatalogus van hoofdstuk 1 van de Grondwet paal en perk aan het decentralisatiebeleid van de wetgever. In de eerste plaats kan een decentralisatiestreven inhoudelijk treden in een grondrecht. Voor het sociaal domein zijn in dit verband bijvoorbeeld instructienormen als de art. 19 en 20 (over werkgelegenheid en sociale zekerheid) relevant. Vanwege hun wat halfzachte karakter hebben die bepalingen het debat rondom de operatie van 2015 niet of nauwelijks gevoed.²³ Gevraagd naar de rechtmatigheid van enkele gemeentelijke keuzes rondom de decentralisaties liet de bevoegde hoogste rechter deze grondrechtelijke normen links liggen en bediende hij zich uitsluitend van een bestuursrechtelijk instrumentarium.²⁴ Veel meer aandacht is uitgegaan naar normen inzake gelijke behandeling, zoals art. 1 van de Grondwet.²⁵ Decentraliseren leidt immers onvermijdelijk tot differentiëren. In verband daarmee zijn vragen gerezen over de toelaatbaarheid van verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop ze hun ingezetenen voorzieningen bieden, alsook aan verschillen tussen ingezetenen binnen gemeenten. Bij eventuele decentralisatie van bevoegdheden tot het voeren van een onderwijsbeleid zal de gelijke behandelingsnorm ook weer opduiken. Daarnaast komt bijzondere betekenis toe aan de onderwijsvrijheid. Daarover meer in paragraaf 4.2; eerst sta ik nog stil bij de eisen die de grondwettelijke beperkingensystematiek aan de decentraliserende wetgever stelt.

Uit de aard der zaak moet de mogelijkheid tot het stellen van uitzonderingen op de gelding van grondrechten met waarborgen zijn omgeven. Het lichtvaardig toestaan van beperkingen komt immers neer op het binnenhalen van het paard van Troje. Drie bekende methodes voor het reguleren van beperkingsmogelijkheden zijn het stellen van materiële voorwaarden, het stellen van procedurele voorwaarden en het stellen van bevoegdheidsvoorwaarden.²⁶ Materiële voorwaarden omschrijven de doeleinden waartoe beperking van grondrechten toelaatbaar is. Wanneer beperkingen niet in het belang van één of meer van die motieven zijn, mogen ze niet gesteld worden. Door procedurele voorwaarden te stellen, beoogt de Grondwet te garanderen dat bepaalde formaliteiten er aan in de weg staan dat grondrechten al te eenvoudig terzijde kunnen worden gesteld. Iets soortgelijks geldt bij het stellen van bevoegdheidsvoorwaarden. Met het aanwijzen van een gesloten kring van tot beperking bevoegde autoriteiten, wordt voorkomen dat een wildgroei aan restricties op grondrechten kan ontstaan.

Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de grondwetgever van deze drie beschikbare methodes vooral de mogelijkheid tot het stellen van bevoegdheidsvoorwaarden benut.²⁷ Grondwettelijke grondrechten kunnen uitsluitend op grond van een daartoe door de formele wetgever verleende grondslag worden beperkt. Zelfstandige, dat wil zeggen: niet op zo'n wettelijke grondslag steunende

²² Boerefijn 2017; Den Exter 2016, Raad van State 2016, p. 39 en 79; Vonk 2016; Allers 2015.

²³ Hierover Van Sasse van Ysselt 2016.

²⁴ CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

²⁵ Over de toelaatbaarheid van verschillen tussen gemeenten Munneke 2016. Zie ook de zogeheten minispecial "Artikel 1 Grondwet en de gemeentelijke decentralisaties" in NTM/NJCM-Bulletin 2017/25-29.

²⁶ Kortmann 2016, p. 386-390;

²⁷ Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins 2017, p. 131-133; Vermeulen 1995, met name p. 4-8.

normstelling door de regering of decentrale overheden is uitgesloten. Dit vereiste blijkt uit de redactie van de Grondwet. Overal waar is bepaald dat een beperking “bij of krachtens de wet” kan worden gegeven, is het aan de wetgever om de reikwijdte van en de mogelijkheid tot het stellen van beperkingen al dan niet te delegeren.²⁸ Uitsluitend doelbewust gestelde beperkingen zijn legitiem. Of en in hoeverre zo’n beperking doelbewust is gesteld, kan blijken uit bijvoorbeeld de considerans of de parlementaire geschiedenis van een wet. Dit heet ook wel de systematiek (of leer) van bijzondere beperkingen. Heeft de toepassing van rechtsregels als onbedoeld neveneffect dat een inbreuk op een grondrecht wordt gemaakt, dat zijn deze beperkingen niet rechtmatig.

Een gevolg van deze systematiek is dat sommige beleidsterreinen die aan grondrechten raken in het geheel niet aan gemeenten of provincies kunnen worden overgedragen, of dat decentrale overheden zich moeten begeven binnen door de rijksoverheid te bepalen kaders. Hierbij moet bedacht worden dat de wetgever zelf toezicht houdt op de vraag of hij grondrechten op de juiste wijze verwezenlijkt. Het is de rechter ingevolge art. 120 Grondwet immers niet toegestaan te beoordelen of wetten grondwettig zijn. Dit beruchte toetsingsverbod doet weliswaar afbreuk aan de handhaafbaarheid van nationale grondrechten, maar de verbindendheid is er niet minder om.

4.2. Normering door de onderwijsvrijheid

Bij de decentralisaties in het sociale domein heeft het grondrechtelijk kader van de Grondwet uiteindelijk nauwelijks een rol gespeeld. Als mag worden afgegaan op in het verleden opgedane ervaringen, zijn er goede gronden om aan te nemen dat bij de uitwerking van eventuele voornemens om onderwijsbeleid (verder) te decentraliseren, de Grondwet nadrukkelijker in beeld zal komen.²⁹ Dan zal blijken dat de kern van het onderwijsbeleid is voorbehouden aan de centrale wetgever, en dat er slechts op onderdelen ruimte is om provincies of gemeenten in staat te stellen lokaal onderwijsbeleid te voeren. Ik werk dat uit.

Het relevante grondwetsartikel, art. 23, is de langste bepaling uit de Grondwet. Sommige elementen uit het artikel konden al worden aangetroffen in de Grondwet van 1814. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanduiding van het onderwijs als “voorwerp van aanhoudende zorg der regering”. Met die omschrijving wil niet (enkel) gezegd zijn dat de minister van Onderwijs bij voortdurend in de piepzak zit. De woorden bedoelen vooral tot uitdrukking te brengen dat het onderwijs niet langer een lokale kwestie maar een rijksaangelegenheid zou zijn. Deze centralisatie hing samen met de idealen van de Bataafse republiek. Het onderwijs werd gezien als vehikel voor de ontplooiing van het individu en zou nationale eenheid kunnen bewerkstelligen.³⁰ Ook de van oudsher opgenomen verplichting om jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag te doen van de staat van het onderwijs, brengt tot uitdrukking dat we met een rijkstaak van doen hebben.

De overige bepalingen in het onderwijsartikel zijn het resultaat van de grondwetsherzieningen van 1848 en 1917. Onder aanvoering van Thorbecke proclameerde de grondwetgever van 1848 de onderwijsvrijheid.³¹ Anders dan voorheen zou voor het geven van onderwijs geen vergunning meer nodig zijn. Het resultaat was het tot op de dag van vandaag bestaande duale stelsel. Daarin bestaat het van overheidswege aangeboden onderwijs naast onderwijs dat uitgaat van particulier initiatief.

²⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 22-23; *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, p. 13-15.

²⁹ Zie over eerdere decentralisaties in het onderwijs Kloprogge 2008.

³⁰ De Haan 1998.

³¹ Zie over de voorgeschiedenis van de bepaling Mentink 1997, p. 125-126; Sperling 2010, p. 208-210.

Het eerste noemen we openbaar onderwijs, het tweede bijzonder onderwijs. De pacificatie van de schoolstrijd in 1917 bewerkstelligde gelijke en volledige financiering van deze beide vormen van onderwijs aan leerplichtige leerlingen. Die gelijkstelling was nodig om de zogeheten vrijheid van stichting niet illusoir te laten zijn. De meeste stichters zijn immers onvoldoende bemiddeld om een school in de benen te helpen en te houden.³² Een op particulier initiatief gestichte school maakt verder nog aanspraak op de vrijheden van richting en inrichting. De richtingsvrijheid garandeert het bevoegd gezag van een bijzondere school de ruimte om in het onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen. Op grond van de inrichtingsvrijheid komt het bevoegd gezag een zekere vrijheid toe bij het bepalen van de organisatie, het beheer en het bestuur van het onderwijs. Al deze aanspraken kunnen te gelde worden gemaakt door aanbieders van onderwijs. In de praktijk zijn de voornaamste dragers van dit grondrecht de rechtspersonen die een of meer bijzondere scholen in stand houden. Naar de letter van de Grondwet genomen zijn openbare scholen geen dragers van deze vrijheden. In de literatuur en door gezaghebbende adviesorganen wordt evenwel aangenomen dat de overheid bij het regelen van het openbaar onderwijs rekening moet houden met een aan de inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs verwante pedagogische autonomie.³³ Onderwijsontvangers (leerlingen) worden door de Grondwet niet of nauwelijks in ogenschouw genomen.³⁴

Tot de regeringsvoorstellen voor wat uiteindelijk de grondwetsherziening van 1983 is geworden, behoorden ook twee wijzigingen van het onderwijsartikel.³⁵ Ik sta wat langer bij de werdegang van die voorstellen stil, omdat ze van groot belang zijn voor het antwoord op de vraag of de Grondwet ruimte laat voor gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van het onderwijs. De regering was niet uit op inhoudelijke wijzigingen, maar enkel op het moderniseren en verduidelijken van het moeilijk leesbare artikel. Verder achtte zij het gewenst om het onderwijsartikel in te passen in de nieuwe beperkingensystematiek.³⁶ Voortaan zou uit de bewoordingen van de Grondwet moeten blijken of delegatie van onderwijswetgevende bevoegdheden mogelijk zou zijn. Haar op consolidatie gerichte bedoelingen ten spijt bood de door de regering ontworpen tekst veel nieuwe en onduidelijk genormeerde ruimte voor delegatie. Bevoegdheden om het toezicht te regelen en voorwaarden aan de bekostiging te stellen, zouden voortaan niet alleen aan de regering of de minister, maar ook aan decentrale overheden kunnen worden overgedragen. Een Kamermeerderheid koesterde hier overwegende bezwaren tegen. Het regeringsvoorstel werd verworpen.³⁷

Enkele jaren later ondernam de regering een poging om het onderwijsartikel alsnog in te passen in de nieuwe grondwettelijke delegatieterminologie.³⁸ Door schade en schande wijs geworden, putte zij zich ditmaal uit om de gevoeligheden die het eerdere echec hadden veroorzaakt, te omzeilen. Zo kwam zij op de proppen met ongebruikelijk specifieke afbakeningen van mogelijkheden tot delegatie

³² Hierover Noorlander en Zoontjens 2011.

³³ Zo bijvoorbeeld de Raad van State in zijn advies van 12 april 2002, W05.01.0643/III, *Bijvoegsel Staatscourant* 14 december 2004, nr. 241 en het advies van 16 december 2008, W05.08.0440/I, *Bijvoegsel Staatscourant* 9 juni 2009, nr. 103; zie ook Huisman 2002, p. 53; Onderwijsraad 2012, p. 20.

³⁴ Het verdragsrecht daarentegen biedt wel bescherming aan onderwijsconsumenten, zie bijv. art. 14 Handsvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 2 Eerste Protocol bij het EVRM, art. 13 IVESCR en art. 28 IVRK.

³⁵ Hierover Kortmann 1987, p. 125-135.

³⁶ *Kamerstukken II* 1976/77, 13 874, nr. 3, p. 5 en 8; *Kamerstukken II* 1976/77, 13 874, nr. 6, p. 5, 13-15.

³⁷ *Handelingen II* 1976/77, 39, p. 2476.

³⁸ *Kamerstukken II* 1984/85, 19 032, nr. 2.

aan nationale of lokale ambten.³⁹ Het bleek evenwel onmogelijk om voor de voorstellen voldoende parlementaire steun te verwerven. In april 1990 werden de wetsvoorstellen ingetrokken.⁴⁰ Behoudens wat aanpassinkjes van ondergeschikt belang viert artikel 23 van de Grondwet in 2017 haar eeuwfeest met een ongewijzigde inhoud.

Dat de grondwetsherziening van 1983 het onderwijsartikel uiteindelijk onaangeroerd heeft gelaten, heeft consequenties voor de toepasselijke beperkingensystematiek en de mogelijkheid tot delegatie. Over de toepasselijke beperkingensystematiek het volgende. In afwijking van de overigens in de Grondwet geregelde onderwerpen blijkt uit de formulering van art. 23 niet of (delegatie van) het stellen van beperkingen is toegestaan. Volgens de regering was de consequentie van het sneven van haar herzieningspogingen dat (de overdracht van de bevoegdheid tot) het stellen van beperkingen aan de onderwijsvrijheid is toegestaan naar de mate zoals dat vóór 1983 al mogelijk was. Dat betekent dat, in tegenstelling tot bij de overige grondrechten, algemene beperkingen op art. 23 Grondwet toelaatbaar zijn.⁴¹ Het onderwijsartikel is daarom minder goed beschermd tegen onbedoelde inperkingen dan de overige grondwettelijke grondrechten.

Dan over de ruimte voor delegatie van bevoegdheden tot het reguleren en voeren van onderwijsbeleid. Hiervoor, in paragraaf 2, kwam aan bod dat naar de huidige stand van zaken zulk beleid in de eerste plaats een aangelegenheid van de nationale overheid is, en dat op ondergeschikte punten ruimte bestaat voor gemeentelijke keuzes. In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen horizontale en verticale delegatie. Het zal duidelijk zijn dat horizontale delegatie (de overdracht van een bevoegdheid door de wetgever aan een ander ambt van de rijksoverheid) niet interfereert met het aan art. 23 Grondwet ten grondslag liggende uitgangspunt dat de zorg voor het onderwijs een zaak van de rijksoverheid is. Deze mogelijkheid wordt dan ook al geruime tijd en ruimschoots benut. Het uitgangspunt is daarbij steeds geweest dat bij voorkeur wordt gedelegeerd aan de regering. De procedure waarlangs zij algemene maatregelen van bestuur kan uitvaardigen biedt immers meer waarborgen dan het traject dat doorlopen wordt om ministeriële regelingen vast te stellen. Regelingen die van uitsluitend technische of uitvoerende aard zijn, kunnen door de minister of de staatssecretaris worden vastgesteld. In ieder geval voor de zogeheten bekostigingsvoorwaarden geldt dat de formele wet een adequaat normatief kader moet bieden waarbinnen de delegataris moet blijven.⁴²

Met verticale delegatie, waarbij een bevoegdheid wordt overgedragen aan gemeenten of provincies, zat het lange tijd anders. Omdat de Grondwet er over zweeg, werd ervan uitgegaan dat overdracht van onderwijsbeleid aan lagere overheden niet mogelijk was.⁴³ Voor zover er aanleiding was om taken en bevoegdheden over te dragen aan andere verbanden dan die van de rijksoverheid, werden de bevoegde gezagsorganen van de scholen daar mee belast. Die vorm van overdracht wordt (enigszins verwarrend) aangeduid als functionele decentralisatie.⁴⁴ Decentralisatie in de betekenis die het staatsrecht normaliter aan die term verbindt, namelijk toedeling van bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden aan organen van lagere overheden, kwam tot niet zo heel lang geleden

³⁹ *Kamerstukken II* 1984/85, 19 032, nr. 1-2.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1989/90, 19 032, nr. 19.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1982/83, 17 450, nr. 5, p. 4. Zie ook Mentink en Vermeulen 2011, p. 27-28; Onderwijsraad 2002, p. 83-84; Kortmann 1987, p. 145; Drop 1995, p. 240.

⁴² Mentink en Vermeulen 2011, p. 48-49; Onderwijsraad 2002, p. 22-23.

⁴³ Uitgebreid Mentink 2004. Zie voorts Vermeulen 1996; Koekkoek 1995; Kortmann 1987, p. 129; Crijns 1982.

⁴⁴ Zoontjens 1999, p. 20-22.

nauwelijks voor. Uiteraard was er in het onderwijsbeleid vanouds wel een rol voor gemeentebesturen weggelegd. Alleen al de door de Grondwet vereiste beschikbaarheid van openbaar onderwijs in alle gemeenten maakte dat noodzakelijk. Maar in de meeste gevallen trad het gemeentebestuur op als uitvoerder van Haags beleid. Van vrij medebewind was geen sprake. Deze terughoudendheid moet worden gezien tegen de achtergrond van het zo-even gememoreerde sneven van pogingen om bij de grondwetsherziening van 1983 ook het onderwijsartikel te herformuleren.

Halverwege de jaren '90 van de twintigste eeuw zijn de wetgever en de doctrine een andere koers ingeslagen.⁴⁵ Op het terrein van de huisvesting, het wegwerken van onderwijsachterstanden, het onderwijs in allochtone levende talen en de schoolbegeleiding kregen de gemeenten vérstrekkende bevoegdheden tot regulering en tot verdeling van middelen.⁴⁶ Sindsdien wordt decentralisatie verenigbaar met de Grondwet verondersteld, op voorwaarde dat de formele wetgever inhoudelijke kaders stelt en ook overigens terughoudendheid betracht.⁴⁷ Daarmee wijkt de grondwettelijke regeling van de onderwijsvrijheid dus af van de andere grondrechten waarvoor geldt dat het geheel aan de wetgever is om te bepalen tot welke hoogte delegatie en decentralisatie is toegestaan.

5. Leent het onderwijsbeleid zich voor decentralisatie?

De moeilijkheid is natuurlijk welke hoofdzaken van het onderwijs tot de exclusieve bevoegdheid van de formele wetgever behoren. In het onderwijsrecht op dit punt veel gewicht toe aan de wetgevingstraditie.⁴⁸ Dat leidt vanzelf tot een conservatieve insteek. Men zal het er snel over eens zijn dat het verplichte curriculum en de voorwaarden voor diploma-erkenning tot die hoofdzaken behoren. Ook de criteria die door de Inspectie van het Onderwijs worden gehanteerd voor het beoordelen van scholen, zouden niet per gemeente moeten variëren maar op rijksniveau moeten worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de zogeheten deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, dat zijn de criteria aan de hand waarvan financiering van verplichte onderwijsactiviteiten wordt verstrekt.⁴⁹ Het toezicht op het onderwijs en de onderwijskwaliteit is eerst en vooral een nationale aangelegenheid. Daarentegen lijkt er op voorhand weinig op tegen om lokale overheden de bevoegdheid te geven eigen accenten te leggen door bijvoorbeeld complementair aan het verplichte curriculum activiteiten te organiseren of te financieren. Een stedelijke gemeente zal vermoedelijk eerder aanleiding zien schoolkinderen vertrouwd te maken met boerderijdieren dan rustiek gesitueerde gemeenten. Plattelandskinderen kunnen ook op eigen gelegenheid wel lammetjes kijken, maar zullen wellicht door de gemeente gestimuleerd moeten worden om eens een museale expositie te bezoeken. Voor aanvullende gemeentelijke financiering gelden wel twee belangrijke voorwaarden. In de eerste plaats moet een specifieke wettelijke grondslag bestaan voor betaling uit de gemeentekas; dotaties op grond van de gemeentelijke

⁴⁵ Over de decentralisatieoperaties zie De Groot 2005; Vermeulen 1997.

⁴⁶ De aanzet tot deze operatie werd gegeven door de notitie *Lokaal onderwijsbeleid*, bijlage bij *Kamerstukken II* 1994/95, 23 309, nr. 12.

⁴⁷ Zie ook nog Onderwijsraad 2012; Noorlander 2011; Mentink en Vermeulen 2011, p. 47-50; Vermeulen 1999, p. 94-103.

⁴⁸ Onderwijsraad 2012, p. 76-78; Mentink en Vermeulen 2011, p. 33-35; Onderwijsraad 2002, p. 19; Vermeulen 1999, p. 23-24; Mentink 1996, p. 5-6. Ook de regering erkent het belang van de wetshistorische methode van interpreteren: zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 726, nr. 5, p. 2; *Kamerstukken I* 2004/05, 28 726, C, p. 3; *Kamerstukken I* 2004/05, 28 726, E, p. 1-3; *Handelingen II* 2003/04, 62, p. 4048; *Handelingen I* 2005/06, 20, p. 937 en 943.

⁴⁹ In gelijke zin Onderwijsraad 2017, p. 41-42.

autonomie zijn door de wet uitgesloten.⁵⁰ Bovendien moeten die betalingen het (grond)wettelijke uitgangspunt van gelijke bekostiging respecteren, zodat geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs.⁵¹ Gemeenten die flankerend onderwijsbeleid willen voeren, hebben daarvoor dus enige ruimte.⁵²

Daarmee zijn we aanbeland bij de motieven voor decentralisatie. Sommige van de argumenten die doorgaans worden aangevoerd om een taak te decentraliseren, kunnen op het eerste oog ook worden gebruikt om onderwijsbeleid over te hevelen naar lagere overheden.⁵³ Vooral het gemeentebestuur staat dicht bij de ingezetenen, en kan daarom responsief zijn ten aanzien van de noden en behoeften van het in de gemeente aangeboden onderwijs (maatwerk). Daar komt bij dat, zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein, gemeenten zich inlaten met beleidsterreinen die zodanig verwant zijn aan het onderwijs (denk vooral aan de jeugdzorg) dat verdergaande decentralisatie het voeren van samenhangend beleid mogelijk maakt.⁵⁴ Zo kunnen afstemmingsproblemen voorkómen of snel opgelost worden. Ook de als gevolg van lokale verschillen gecreëerde ruimte om te experimenteren en op basis van de uitkomsten succes- en faalfactoren aan te wijzen, zou ten bate van het onderwijs kunnen komen.

Toch zijn er overtuigende argumenten om van deze mogelijkheid geen of slechts zeer terughoudend gebruik te maken. Zo staat naar mijn overtuiging decentralisatie van het onderwijs op gespannen voet met het zogeheten passend onderwijs, dat per 1 augustus 2014 is ingevoerd.⁵⁵ Sindsdien hebben scholen voor funderend onderwijs een zorgplicht om leerlingen de juiste vorm van ondersteuning te bieden. Om dat mogelijk te maken moeten scholen zich aansluiten bij één of meer samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden zijn in de regel van zodanige omvang dat gemeentegrenzen worden overschreden. De passend onderwijs-regio's vallen vaak niet samen met de diverse andere conglomeraten waarin schoolbesturen en gemeenten samenwerken.⁵⁶ Wanneer onderwijsbeleidsvoering verdergaand zou worden gedecentraliseerd, valt daarom te verwachten dat tal van afstemmingsproblemen tussen gemeenten en scholen ontstaan. De Pavlovreactie om in zo'n geval vehikels voor gemeentelijke samenwerking op te tuigen, leidt tot het nóg ingewikkelder maken van de toch al complexe bestuurlijke omgeving waar scholen in opereren.⁵⁷

Ook als afstemmingsproblemen uitblijven, moet worden gewaakt tegen een oneigenlijk gebruik van de aan gemeenten overgedragen bevoegdheden. Het dreigement van de gewezen Amsterdamse wethouder van Onderwijs Asscher om huisvestingsgeld van scholen te bevriezen omdat de spreiding van het onderwijsaanbod niet spoorde met gemeentelijke ambities, is een verontrustend voorbeeld.⁵⁸ De kans op dat soort détournement de pouvoir is allicht groter wanneer een kleine

⁵⁰ Art. 6 Wpo, art. 77 en tweede lid Wvo.

⁵¹ Art. 23, zevende lid Grondwet, deels uitgewerkt in art. 142 en volgende Wpo en art. 96i en volgende Wvo.

⁵² Voor een overzicht van lokaal onderwijsbeleid zie <https://www.delokaleeducatieveagenda.nl/>.

⁵³ Over die argumenten zie bijvoorbeeld de periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen die de Raad van State sinds 2006 publiceert, beschikbaar via www.raadvanstate.nl; voorts Groendijk 2013; Van den Berg, Bosselaar en Van der Veer 2013.

⁵⁴ Zie ook het overzicht bij Onderwijsraad 2017, p. 42.

⁵⁵ Wet van 11 oktober 2012, Stb. 533.

⁵⁶ Zie het schema bij Onderwijsraad 2017, p. 12-13.

⁵⁷ Die oplossing wordt wel voorgestaan door de Onderwijsraad 2017, p. 55.

⁵⁸ Zie hierover *Aanhangsel Handelingen II 2010/11*, nr. 2817.

vierhonderd gemeentelijke beleidsafdelingen onderwijsbeleid voeren dan in het geval één Haags departement de scepter zwaait.

Een belangrijk principieel bezwaar, ten slotte, houdt verband met het feit dat de voornaamste drager van het grondrecht van art. 23 Grondwet de rechtspersoon is waar de school van uitgaat. Sommige van die rechtspersonen zijn zogeheten eenpitters met één school. In de meeste gevallen echter houdt een bevoegd gezag meerdere scholen in stad. Het is daarbij bepaald niet ongebruikelijk dat die scholen zich in verschillende gemeenten bevinden. Anders dan een natuurlijke persoon van wie de werkelijke woon- of verblijfplaats is beperkt tot één gemeente, moet zo'n rechtspersoon zich verhouden tot meerdere gemeentelijke overheden. En anders dan rechtspersonen die een bedrijf bestieren, zijn de meeste scholengemeenschappen voor hun bestaan afhankelijk van overheidsgunst. Schoolbesturen kunnen dus niet om de gemeenten heen. Decentralisatie van onderwijsbeleid zal het voornaamste rechtssubject van art. 23 Grondwet blootstellen aan een bonte variëteit aan gemeentelijk onderwijsbeleid. Als de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met de Jeugdwet maatgevend zijn, zal de transitie gepaard gaan met aanzienlijke maatschappelijke en financiële kosten.⁵⁹ Er kunnen conflicten ontstaan op het terrein van de standaarden voor leerlingbegeleiding, eisen aan het (aanvullend) curriculum, aandachtspunten voor het toelatingsbeleid en grondslagen voor financiering. De principiële ruimte voor een bijzondere school om zelf te kunnen besluiten over de toelating van leerlingen en leerkrachten kan botsen met gemeentelijk beleid dat er op gericht is ingezetenen een goede (start)positie op de arbeidsmarkt te bieden. Ook het bevoegd gezag van openbare scholen zou als gevolg van decentralisatie van onderwijsbeleid in ingewikkelde spagaten kunnen komen te verkeren. In gemeenten waar het openbaar onderwijs verzelfstandigd is, treedt het gemeentebestuur op als toezichthouder.⁶⁰ Het door decentralisatie samenbrengen van toezicht en beleidsvorming in één gemeentelijke hand valt niet goed te rijmen met de eerder gemaakte keuze om openbaar onderwijs te verzelfstandigen.

Voor een bevoegd gezag van een grote scholengemeenschap wordt het steeds moeilijker om chocola te maken van onderling afwijkende of zelfs onverenigbare gemeentelijke normen. Daarbij moet bedacht worden dat de verschillen vaak ook zullen doorwerken in de aanspraken en posities van leerlingen die afhankelijk zijn van de school, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor gegeven kan worden. De onderwijssector heeft een naam hoog te houden als het gaat om jeremiëren over Haagse bemoeizucht, maar die jammerklachten zullen kinderspel blijken vergeleken met het geweeeklaag dat opgaat als scholen van doen krijgen met evenveel ministerietjes van onderwijs als er gemeentehuizen zijn.

In 1815 werd de keuze gemaakt om van het onderwijs een nationale aangelegenheid te maken. Dat heeft Nederlandse scholen geen windeieren gelegd. Volgens de OESO behoort het Nederlandse primaire onderwijsbestel tot de beste van de wereld.⁶¹ De grondwettelijk gegarandeerde autonomie van onderwijs dat uitgaat van particulier initiatief gedijt het best wanneer zeer terughoudend wordt omgegaan met de mogelijkheid tot decentralisatie. In het hoeden van de onderwijsvrijheid zouden gemeenten daarom niet meer dan een bijrol mogen spelen.

⁵⁹ Zie de derde jaarrapportage van de Transitieautoriteit Jeugd, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31 839, nr. 572.

⁶⁰ Art. 47 en 48 Wpo en art. 42a en 42b Wvo.

⁶¹ OECD 2016.

Literatuurlijst

Allers 2015

J.M. Allers, "Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten", in: *NTM/NJCM-bulletin* 2015/21, p. 27-295

Van den Berg, Bosselaar en Van der Veer 2013

J. van den Berg, H.H. Bosselaar en J. van der Veer, "Decentraliseren zonder recentralisatiereflex", in: *RegelMaat* 2013, p. 298-311

Burkens 1995

J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-bundel)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink/Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht 1995

Boerefijn 2017

I. Boerefijn, "Het Verdrag van Istanbul. Een nieuw instrument voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld", in: *NTM/NJCM-bulletin* 2017/30, p. 379-395

Bovend'Eert e.a. 2011

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011

Bronneman Helmers 2011

R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011

Crijns 1982

F.C.L.M. Crijns, "De herziening van artikel 208 van de Grondwet. Het loon van de angst?", in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijns, *Grondrechten. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukens-bundel)*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 474-478

Davids en Laemers 2009

H.M. Davids en M.T.A.B. Laemers (red.), *Intern kwaliteitstoezicht*, serie Onderwijsrecht (Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht), deel 28, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009

Dölle, Elzinga en Engels 2004

A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga en J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004

Dorenbos, Van Dijken en Korthals 2012

R. Dorenbos, K. van Dijken en J. Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad*, Den Haag: Nicis Institute 2012

Drop 1985

H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1985

Den Exter 2016

A. den Exter, "Huishoudelijke zorg en de CRvB. Graag wat meer mensenrechten!", in: *NJB* 2016, p. 1630

Groendijk 2013

N.S. Groendijk, "Voor- en nadelen van decentralisaties", *RegelMaat* 2013, p. 273-282

De Groot 2005

R.W.J. de Groot, *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 2005

De Haan 1998

I. de Haan, "Het onderwijs in de Grondwet. Van staatszorg tot vrijheidsrecht", in: N.C.F. van Sas e.a., *De eeuw van de Grondwet: grondwet en politiek in Nederland 1798-1917*, Deventer: Kluwer 1998, p. 247-265

Huisman 2002

P.W.A. Huisman, *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs* (diss. Nijmegen), 's-Gravenhage: Elsevier 2002

Kloprogge 2008

J. Klopogge, *Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik*, Utrecht: Oberon 2008

Koekkoek 1995

A.K. Koekkoek, "Artikel 23 op de tocht", in: Burkens 1995, p. 205-216

Konijnenbelt 1995

W. Konijnenbelt, "De Grondwet en het binnenlands bestuur", in: *Bestuurswetenschappen* 1995/1, p. 24-56

Koning 2000a

H. Koning, "Gemeentelijke autonomie naar Nederlands en naar Europees recht – deel I", in: *Gemeentestem* 2000, 7118, 2

Koning 2000b

H. Koning, "Gemeentelijke autonomie naar Nederlands en naar Europees recht-deel II", in: *Gemeentestem* 2000, 7119, 2

Kortmann 1987

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Kluwer: Deventer 1987

Kortmann 2016

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen, Deventer: Wolters Kluwer 2016

Mentink 1996

D. Mentink, "Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs. Onderwijsjuridisch preadvies in opdracht van de Onderwijsraad", in: *Preadviezen bij het advies "Richtingvrij en richting bepalend"*, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 1996

Mentink 1997

D. Mentink, "Over grondwet en grondwetsuitleg", in: Centrum voor Constitutioneel Recht Erasmus Universiteit Rotterdam, *Twee eeuwen grondwetgeving in Nederland*, Publikaties van de Staatsrechtkring – staatsrechtconferenties deel 1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 121-143

Mentink 2004

D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid. Over grondwetsuitleg en het primaat van de wetgever, in het bijzonder met betrekking tot de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid 2004

Mentink en Vermeulen 2011

D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht. Betekenis en inhoud van het grondwetsartikel over onderwijs, mede toegelicht aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011

Munneke 2016

S.A.J. Munneke, "Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap", in: G.J. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: 2016, p. 63-97

Nehmelman 2013

R. Nehmelman, "Recht doen aan het decentralisatiebeginsel", in: P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *Toonbeelden: gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier*, Deventer: Kluwer 2013, p. 91-102

Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins 2017

A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer en A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017

Noorlander 2011

C.W. Noorlander, "Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs", in: *NTOR* 2011, p. 195-219

Noorlander en Zoontjens 2011

C.W. Noorlander en P.J.J. Zoontjens, "Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs", in: *School en wet* 2011/2, pag. 5-12 (deel 1) en 2011/3, pag. 6-14 (deel 2)

OECD 2016

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Reviews of National Policies for Education – the Netherlands: Foundations for the future*, Parijs: OECD 2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257658-en>

Onderwijsraad 2002

Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, 's-Gravenhage 2002

Onderwijsraad 2012

Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, 's-Gravenhage 2012

Onderwijsraad 2017

Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, Den Haag 2017

Raad van State 2016

Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het fysieke en het sociale domein*, Den Haag 2016

Van Sasse van Ysselt 2016

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, "Realisering van grondwettelijke sociale grondrechten; wetgever, ubi est?", in: *RegelMaat* 2016, p. 281-294

Sperling 2010

J. Sperling, *'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Rotterdam), Rotterdam:

Erasmusuniversiteit 2010

Vermeulen 1995

B.P. Vermeulen, "Beperking van grondrechten", in: Burkens 1995, p. 1-34

Vermeulen 1996

B.P. Vermeulen, "Decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen voor onderwijs", in: *School en Wet* 1996/4, pag. 2-8

Vermeulen 1997

B.P. Vermeulen, "Gemeentelijk onderwijsbeleid. Een tour d'horizon langs de zeven plagen", in: B.P. Vermeulen, G.J. Redert en P.W. Doop, *Lokaal onderwijsbeleid: theorie en praktijk. Preadvies en co-referaten voor de op 21 november 1997 te houden jaarvergadering van de Vereniging voor Onderwijsrecht*, Den Haag: Vereniging voor Onderwijsrecht 1997, p. 9-60

Vermeulen 1999

B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie 1999

Vonk 2016

G.J. Vonk, "Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten", in: *TvCR* 2016, p. 202-220

Zoontjens 1999

P.J.J. Zoontjens, *Inleiding tot de onderwijswetgeving*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie 1999

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009